

Quale “europeizzazione” del governo del territorio? Primi indizi da un’indagine a tutto campo

Original

Quale “europeizzazione” del governo del territorio? Primi indizi da un’indagine a tutto campo / Cotella, Giancarlo; Janin Rivolin, Umberto; Pede, Elena; Seardo, Bianca. - ELETTRONICO. - 8:(2017), pp. 1724-1730. (Intervento presentato al convegno XX Conferenza Nazionale SIU - Società italiana degli urbanisti. Urbanistica e/è azione pubblica. La responsabilità della proposta tenutosi a Roma nel 12-14 giugno 2017).

Availability:

This version is available at: 11583/2704239 since: 2018-03-24T17:49:37Z

Publisher:

Planum Publisher

Published

DOI:

Terms of use:

openAccess

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

LA RESPONSABILITÀ DELLA PROPOSTA

Atti della XX Conferenza Nazionale SIU-Società Italiana degli Urbanisti | Roma, 12-14 giugno 2017

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017

Pubblicazione disponibile su www.planum.net

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.



URBANISTICA

E

AZIONE PUBBLICA

LA RESPONSABILITÀ DELLA PROPOSTA



XX Conferenza nazionale SIU
URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA.
LA RESPONSABILITÀ DELLA PROPOSTA
Roma 12-14 giugno 2017

COORDINAMENTO SCIENTIFICO

Daniela De Leo, Giovanni Caudò, Paolo De Pascali, Barbara Pizzo,
Giacinto Donvito, Antonio Leone.

COMITATO SCIENTIFICO

Daniela De Leo, Giovanni Caudò, Paolo De Pascali,
Giacinto Donvito, Barbara Pizzo, Antonio Leone, Maurizio Carta,
Matteo di Venosa, Giovanni Laino, Paolo La Greca,
Nicola Martinelli, Stefano Munarin, Michelangelo Russo,
Michelangelo Savino, Paola Savoldi.

STAFF

Camilla Ariani, Annamaria Bagaini, Alberto Bolognese, Federica
Boggio, Simona Bracchetti, Chiara Di Dato, Alessandra Galletta,
Francesca Fortuna, Carla Mavilio, Sofia Moriconi, Clara Musacchio,
Francesca Perrone, Virgilio Rosato, Janet Hetman,
Sofia Sebastianelli, Nicola Vazzoler.

COMITATO ORGANIZZATORE

Daniela De Leo, Paolo De Pascali, Barbara Pizzo,
Giacinto Donvito, Camilla Ariani, Alberto Bolognese,
Simona Bracchetti, Carla Mavilio, Giovanni Caudò, Nicola Vazzoler,
Antonio Leone, Raffaele Pelorosso.

PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI E PROGETTO GRAFICO

A cura della Redazione di Planum. The Journal of Urbanism
con Camilla Ariani e Graziella Mendicino.
Immagine della Conferenza di Valentina Alberti.

La pubblicazione degli Atti della XX Conferenza nazionale SIU
è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza.
Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati
inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come
parte degli "Atti della XX Conferenza nazionale SIU, Urbanistica
e/è azione pubblica. La responsabilità della proposta, Roma
12-14 giugno 2017,
Planum Publisher, Roma-Milano 2017".

Workshop 1

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LA PREVENZIONE DAI RISCHI

Coordinatori: Romano Fistola, Mauro Francini

Discussant: Paolo La Greca, Fabio Bronzini, Carmela Gargiulo

Workshop 2

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA E QUESTIONE ABITATIVA

Coordinatori: Francesca Cognetti e Paola Savoldi

Discussant: Giuseppe Fera, Simona Tondelli

Workshop 3

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO STORICO

Coordinatori: Giacinto Donvito, Claudia Cassatella

Discussant: Donatella Cialdea, Carlo Gasparrini

Workshop 4

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE DOTAZIONI TERRITORIALI E LA QUALITÀ URBANA

Coordinatori: Sara Basso, Roberto Gerundo, Stefano Munarin,
Cristina Renzoni

Discussant: Concetta Fallanca, Francesco Selicato

Workshop 5

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER ACCOGLIERE E VALORIZZARE LE PRESENZE DI MIGRANTI

Coordinatori: Nicola Martinelli, Camilla Perrone

Discussant: Giovanni Laino, Monia Giovannetti, Carlo Colloca

Workshop 6

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER IL RI-CICLO E LA VALORIZZAZIONE ENERGETICA DELL'AMBIENTE E DEL PAESAGGIO

Coordinatori: Maria Mininni, Matteo di Venosa con Chiara Rizzi

Discussant: Antonio Leone, Maurizio Tira

Workshop 7

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE TRASFORMAZIONI URBANE

Coordinatori: Alessandro Coppola, Barbara Pizzo

Discussant: Michele Zazzi, Corrado Zoppi

Workshop 8

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER RIGENERARE LA DEMOCRAZIA

Coordinatori: Michelangelo Savino, Roberto Bobbio

Discussant: Francesco Domenico Moccia, Romeo Farinella

Workshop 9

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA NEI RAPPORTI CITTÀ-PRODUZIONE

Coordinatori: Cristina Bianchetti, Elena Marchigiani

Discussant: Luciano Vettoretto, con Arturo Lanzani e Gabriele Pasqui

Workshop 10

URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA NELLE DIFFERENZE DI GENERE

Coordinatrici: Chiara Belingardi e Gabriella Esposito De Vita

Discussant: Paola Di Biagi, Claudia Mattogno e Valentina Orioli



URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER RIGENERARE LA DEMOCRAZIA

Coordinatori: Michelangelo Savino, Roberto Bobbio
Discussant: Francesco Domenico Moccia, Romeo Farinella

PROCESSI IN ITINERE/STUDIO DI CASI

Istituzioni e comunità: nuovi percorsi per i processi decisionali. Il caso del comune di Acireale

Sara Altamore, Venera Pavone

Qualità e politiche urbane

Stefano Aragona

Le città sostenibili dei bambini: sfide e opportunità per un'urbanistica democratica

Antonio Borgogni, Monia Arduini, Elena Dorato

People-centered planning processes in New York City: the Jerome Avenue neighborhood study

Susanna Castiello

Rigenerare dal basso la città: strategie, attori, strumenti, prospettive

Elisa Conticelli, Stefania Proli, Simona Tondelli

Democrazia e partecipazione: dalle osservazioni al progetto

Elisabetta Anna Di Cesare, Michele Campagna

A divided community. The case of Taranto

Antonio Ippolito, Ina Macaione, Roberto La Gioia

Verso la sostenibilità dei luoghi della produzione. Un sistema di azioni condivise per riqualificare il territorio

Lia Marchi

Costruzione dei luoghi/costruzione del consenso. Una riflessione a partire dal caso studio della trasformazione della Caserma Mameli a Milano

Laura Montedoro

Forme di azione dal basso e trasformazione urbana. Riletture a partire dal caso Tempelhofer Feld a Berlino

Carolina Pacchi

Community planning e community visioning. Visioni e scenari dal basso come "progetto tentativo" per riequilibrare spazio e società e ricostruire territorio e comunità

Andrea Marçel Pidalà, Ferdinando Trapani

"Co-azioni" tra luci ed ombre dei processi partecipativi

Rita Romano

Per un'arte dell'equilibrio in moto. Giardini e parchi, politiche urbane, azione pubblica e azioni comunitarie a New York City

Flavia Schiavo

L'Urbanismo Tattico come processo e strumento abilitante

Valentina Talu

Una scommessa da vincere: Il Piano Urbanistico Comunale partecipato. Il PUC di Angri (SA)

Salvatore Visone

STRUMENTI E INNOVAZIONE

Ri-ciclo urbano post-criminale: il caso del Quartiere dei Marinai di Anversa

Michele Maria Anzalone

Sistemi Informativi Territoriali aperti e interattivi come strumenti per rafforzare la coscienza di luogo e definire visioni di futuro. Il caso dei Monti Lepini

Alberto Budoni, Patrick Maurelli, Valerio Mazzeschi, Gianluca Vavoli

La gabbia dell'approccio partecipativo. Autorganizzazione degli abitanti, produzione dei beni comuni e rigenerazione della democrazia

Giuseppe Caridi

Democrazia e nuovo lessico urbanistico

Antonio Alberto Clemente

Infrastrutture, conflitto e partecipazione:
primi approcci al dibattito pubblico

Valentina Colazzo

Quale “europeizzazione” del governo del territorio?

Primi indizi da un’indagine a tutto campo

Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin,

Elena Pede, Bianca Seardo

La partecipazione digitale per una visione nuova
delle città

Antonino Cuva, Marco Picone,

Benedetto Mazziullo

Tra top-down e bottom-up: urbanizzazione
in-between

Enrico Dalla Pietà

La sfida della governance nelle città metropolitane

Ilaria Delponte

Benessere locale e grumi di vicinato. Come cambia
la geografia urbana al mutamento del sistema di
welfare e delle esigenze

Simone Devoti

Gli urban commons come luoghi della democrazia:
una prospettiva di studio

Giancarlo Gallitano

Social street e sviluppo territoriale. Attivazione della
comunità locale per la governance urbana

Giulia Ganugi

Grand Lyon une métropole intelligente:
tra democrazia e performatività

Eloy Llevat Soy, Giulia Viale

Urbanistica informale e governo del territorio.

Pratiche, sistemi illegali e ordinamenti democratici
nell’area metropolitana di Napoli

Francesco Domenico Moccia

* Il territorio della città politica

Roberta Pacelli

Il cambiamento climatico si misura con la comunità.
L’esperienza di un Laboratorio di Quartiere

Maria Federica Palestino

Ripensare l’Area Vasta per l’azione pubblica:

Un approccio alla pianificazione territoriale dopo il
referendum costituzionale

Massimo Parrini

Principi per la rigenerazione diffusa come ausilio
alla governance territoriale

Michele Pezzagno, Francesco Mazzetti,

Anna Richiedei

Pianificare Trumplandia

Laura Saija

Oltre le trasformazioni pianificate: il caso la rinascita
della Scala dei Turchi

Valeria Scavone

Progetti pronti per l’uso

Cecilia Scoppetta

Le politiche dell’assenza nell’assenza di politiche:
una lettura dell’uso dei fondi europei e nazionali
nella programmazione 2014-2020, con particolare
attenzione al tema urbano

Carlo Torselli, Cheti Pira

Il Contratto di Costa quale strumento innovativo per
il governo del territorio. Il litorale Campania Sud

Marcellino Vitolo

Quale “europeizzazione” del governo del territorio? Primi indizi da un’indagine a tutto campo

Giancarlo Cotella

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: giancarlo.cotella@polito.it

Umberto Janin Rivolin

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: umberto.janinrivolin@polito.it

Elena Pede

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: elena.pede@polito.it

Bianca Seardo

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: bianca.seardo@polito.it

Abstract

L'azione pubblica di trasformazione urbana che compete all'urbanistica è, in ogni contesto istituzionale, funzione del governo del territorio. La tesi qui sostenuta – e in parte dimostrata – è che, seppure l'Unione europea non detenga poteri formali in materia, un processo di “europeizzazione” del governo del territorio sia in corso da tempo. Se questo è vero, conoscere la natura, la portata e i caratteri di tale processo è importante per controllarlo, e per attualizzare possibilità e limiti dell'azione pubblica di trasformazione urbana in Italia e in Europa. L'europeizzazione è di solito fraintesa come convergenza verso un qualche modello ideale ma, da un punto di vista tecnico-scientifico, è piuttosto un processo di mutuo e continuo adattamento tra i contesti istituzionali coinvolti nell'integrazione europea. Per comprenderne la natura e verificarne la consistenza, occorre perciò riconoscere sia le forme d'influenza “dall'alto” che l'UE esercita nei confronti degli Stati europei, sia quelle “dal basso” che gli Stati esercitano verso l'UE sia, infine, l'influenza “orizzontale” tra gli Stati favorita dall'azione dell'UE. Una ricognizione sistematica di tali forme d'influenza e delle loro correlazioni – che finora non è mai stata tentata – è tra gli obiettivi del progetto di ricerca ESPON COMPASS (*Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*), la cui conclusione è prevista in maggio 2018. Il contributo che segue presenta e discute alcuni esiti parziali e provvisori di tale ricerca in merito all'europeizzazione del governo del territorio.

Parole chiave: European policies, governance, planning.

1 | Urbanistica, governo del territorio, Europa, europeizzazione

L'urbanistica è (soprattutto) “azione pubblica per le trasformazioni urbane” poiché il governo del territorio – espressione che dal 2001 ne ha preso il posto nella Costituzione italiana – è il processo politico attraverso il quale il potere pubblico ordina lo spazio assegnando i diritti d'uso e di trasformazione del suolo attraverso le tecniche della pianificazione spaziale. I caratteri contemporanei di tali pratiche politiche e tecniche hanno preso forma con l'istituzione dello Stato moderno (Gaeta et al., 2013). Ogni Stato del nostro mondo include infatti il governo del territorio tra le funzioni costituzionali fondamentali, ponendo così anche le condizioni per lo sviluppo tecnico e l'affermazione sociale della pianificazione spaziale nel proprio ambito istituzionale.

Per la sua storia millenaria e le vicende più recenti, l'Europa è un contesto istituzionale con caratteri assai particolari. Anzitutto, il continente europeo è caratterizzato da un numero molto elevato di Stati indipendenti in rapporto alla sua superficie territoriale complessiva. Peraltro, ciò suggerisce appena l'estrema differenziazione del territorio europeo, che è resa più evidente dall'ampia varietà di ambienti,

paesaggi e culture, consolidatisi in tempi moderni entro spazi di sovranità territoriale – gli Stati – relativamente circoscritti. La particolarità odierna dell'Europa è però riconosciuta, soprattutto, per l'esistenza dell'Unione europea (UE), un'istituzione sovranazionale senza precedenti storici né analogie contemporanee (Attinà & Natalicchi, 2010).

Il governo del territorio non è immune dalle complessità istituzionali e culturali che caratterizzano il contesto europeo. Da un lato, la varietà di Stati e di modelli istituzionali ha forgiato nel tempo sistemi eterogenei di governo del territorio, entro i quali la pianificazione spaziale è applicata secondo principi e metodi differenti. Dall'altro, l'integrazione europea ha finito per indurre l'UE – che pure non detiene poteri formali di governo del territorio – a formulare politiche spaziali di cui gli Stati devono o possono tenere conto (Janin Rivolin, 2016). Ciò giustifica, tra l'altro, il crescente ricorso al concetto di "europeizzazione" per indicare che «la pianificazione per l'Europa è condizionata da, e al tempo stesso modifica, il contesto della pianificazione in Europa» (Böhme & Waterhout, 2008: 226).

Malgrado frequenti malintesi, tale concetto non implica però omologazione o convergenza verso un modello unico (quale mai potrebbe o dovrebbe essere?), né serve a stabilire le "reazioni all'Europa" o, tantomeno, a classificare gli Stati nell'improbabile tentativo di assegnare un ipotetico "primato europeo". Sviluppato nel campo delle teorie dell'istituzionalizzazione, il concetto di europeizzazione allude piuttosto al processo di mutuo adattamento dei contesti istituzionali coinvolti nell'integrazione europea. L'europeizzazione è, in altre parole, il fenomeno che descrive gli effetti dell'integrazione europea in termini di coevoluzione complessiva dei contesti istituzionali che vi partecipano (Borzel & Risse, 2000; Olsen, 2002; Featherstone & Radaelli, 2003; Radaelli, 2004).

Un progresso importante nella definizione del concetto di europeizzazione è scaturito, anzitutto, dall'osservazione che l'influenza dell'UE sugli Stati membri è esercitata in almeno tre forme distinte: «Primo, nella sua forma più "esplicita", il *policy-making* europeo può innescare cambiamenti nazionali definendo requisiti concreti ai quali gli Stati membri devono conformarsi; cioè la politica europea definisce "positivamente" un *modello istituzionale* al quale le strutture nazionali devono conformarsi. [...] Secondo, ed in qualche modo in maniera più implicita, [...] l'influenza europea si limita a modificare le *strutture nazionali di opportunità*, e quindi la distribuzione del potere e delle risorse tra gli attori nazionali. [...] Terzo, nella sua forma più "debole", la politica europea [...] influenza le disposizioni nazionali ancor più indirettamente, cioè alterando le posizioni e le aspettative degli attori locali. [...] In tal caso, l'impatto nazionale delle politiche europee si basa principalmente su una logica cognitiva» (Knill & Lehmkuhl, 1999: 1-2).

Si è in seguito osservato che i tipi d'influenza "dall'alto" (*top-down*) appena richiamati convivono con l'influenza "dal basso" (*bottom-up*) che gli Stati esercitano nella costruzione europea (Wishlade et al., 2003) e con l'influenza "orizzontale" tra uno Stato e l'altro, favorite dalla funzione di "piattaforma comune" dell'UE (Holzinger & Knill, 2005; Lenschow, 2006).

2 | La ricerca ESPON COMPASS e il modello d'analisi

Il progetto di ricerca ESPON COMPASS – avviato in settembre 2016 a seguito di bando internazionale a evidenza pubblica per una *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, e attualmente in corso fino a maggio 2018¹ – prevede un articolato quadro di analisi volto, da un lato, a confrontare lo stato dei sistemi di governo del territorio in 32 Stati europei² e, dall'altro, a valutare come la governance territoriale europea concorra al cambiamento di tali sistemi, con particolare attenzione agli anni 2000-2016.

Quest'ultimo obiettivo della ricerca è stato impostato tentando di conciliare l'evidenza scientifica in tema di europeizzazione, sopra richiamata, con l'esplicita richiesta del committente di un approccio "dinamico" all'analisi, tale da consentire un monitoraggio permanente dei fenomeni osservati. A tal fine, il gruppo di ricerca ha condiviso l'ipotesi che la governance territoriale europea sia una costruzione istituzionale complessa, che è contemporaneamente influenzata da: (i) i sistemi nazionali di governo del territorio e i loro possibili cambiamenti; (ii) lo sviluppo per ora informale di un sistema europeo secondo logiche non dissimili da quelle nazionali; (iii) la mutua interazione fra tali sistemi secondo le dinamiche proprie dell'europeizzazione (Cotella & Janin Rivolin, 2015).

Il modello concettuale adottato (Figura 1) ha condotto così a definire 6 tipi specifici di dinamiche da analizzare in relazione alle esperienze dei 32 Stati in esame, in particolare 3 tipi di influenza dall'alto e 2 dal

¹ Gli autori del presente contributo partecipano all'unità di ricerca del Politecnico di Torino, responsabile del *work package 2.3 - EU Policies* del progetto, che è complessivamente coordinato dalla Delft University of Technology.

² Oltre ai 28 Stati membri dell'UE, la ricerca è estesa ai 4 Stati che cofinanziano le attività della piattaforma ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), ovvero Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

basso, oltre all'influenza di tipo orizzontale (Tabella I). La complessità dell'analisi prevista per l'intero progetto di ricerca ha imposto di articolare l'indagine in due fasi distinte, in cui i 32 referenti nazionali sono interpellati in base a due questionari distinti e volti ad approfondire per gradi successivi l'esperienza dei rispettivi paesi rispetto agli obiettivi del progetto. Al momento in cui scriviamo, è terminata la prima fase che, riguardo al ruolo della governance territoriale europea, si è limitata a indagare i tipi d'influenza *strutturale* e *strumentale* indicati in Tabella I, vale a dire le possibili influenze che l'UE esercita sugli Stati attraverso meccanismi di *condizionalità giuridica* e di *condizionalità economica*. È invece appena avviata la seconda fase, volta a completare l'analisi con l'indagine, che si annuncia più interessante, sugli altri tipi d'influenza – dall'alto, dal basso e orizzontale – che possono prendere corpo attraverso meccanismi di *persuasione cognitiva* o di *apprendimento sociale*.

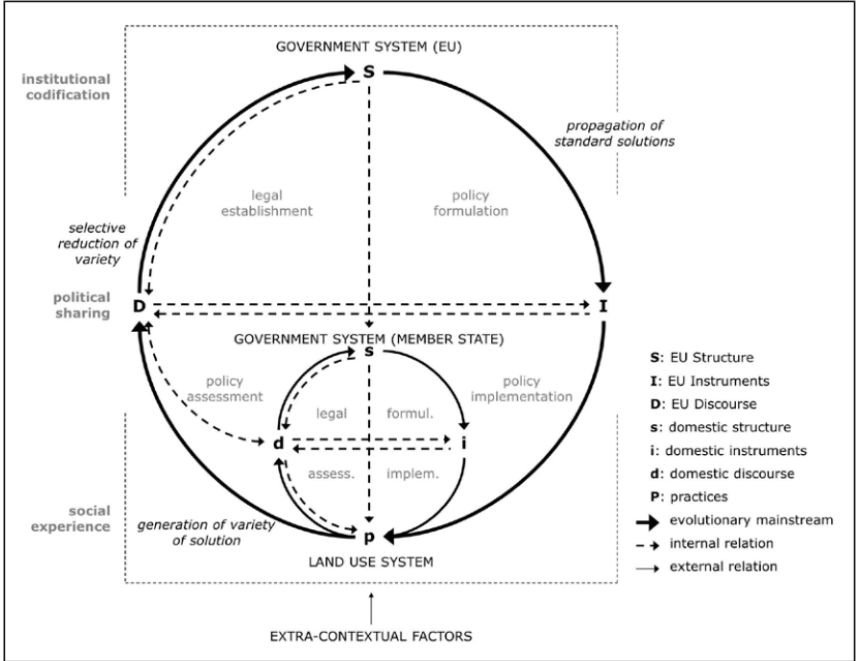


Figura 1 | Relazioni tra il sistema europeo e i sistemi nazionali di governo del territorio.
Fonte: ESPON (2016: 14).

Tabella I | Tipologia di influenze nell'ambito della governance territoriale europea. Fonte: adattamento da ESPON (2016: 15).

Tipo d'influenza	Direzione	Driver del cambiamento	Meccanismi d'influenza
Strutturale	Top-down	Norme	Condizionalità giuridica
Strumentale		Risorse	Condizionalità economica
Discorsiva dall'alto		Sapere esperto	Persuasione cognitiva
Discorsiva dal basso	Bottom-up	Sapere esperto	Persuasione cognitiva
Pratica		Sapere interattivo	Apprendimento sociale
Orizzontale	Orizzontale	Sapere interattivo	Apprendimento sociale

3 | I primi esiti dell'indagine

3.1| Influenza strutturale: come le norme europee trasformano i sistemi di governo del territorio

L'indagine svolta conferma anzitutto l'ipotesi che, malgrado l'assenza di competenze formali sul governo del territorio nei trattati europei, la legislazione dell'UE in altri settori di cui detiene competenza tenda a modificare il funzionamento dei sistemi nazionali (Cotella & Janin Rivolin, 2015: 128-129). Tenuto conto che questo tipo d'influenza riguarda – per ragioni comprensibili – soltanto i 28 Stati membri dell'UE sui 32 considerati, la legislazione in materia di *ambiente* risulta essere di gran lunga il più influente, con un impatto valutato come forte o moderatamente significativo in 26 paesi. La legislazione nel campo dell'*energia* è la seconda considerata più influente con 17 paesi che indicano una forte o moderata importanza, seguita dalla normativa in materia di *concorrenza*, con 9 paesi che ne segnalano la rilevanza. Un gruppo ristretto di paesi dell'Europa settentrionale rileva, infine, l'influenza sul governo del territorio della legislazione in materia di *affari marittimi*.

Oltre ai 26 paesi in cui la legislazione in materia di *ambiente* risulta essere significativa, 21 ne rilevano comunque un impatto crescente in corrispondenza delle direttive promulgate a partire dal 2000. L'indagine porta inoltre in evidenza vari "modelli d'influenza" relativi alla posizione geografica dei paesi, alle forme di adozione della legislazione nell'ambito del sistema nazionale e agli effetti complessivi rispetto allo sviluppo spaziale. Emerge, ad esempio, una chiara differenza tra gli Stati dell'Europa occidentale e orientale, laddove questi ultimi – per effetto degli obblighi di pre-adesione all'UE – hanno esperito trasformazioni più rapide e profonde in termini di adeguamento o creazione di nuovi strumenti e procedure di pianificazione spaziale e di cambiamento della struttura e dei meccanismi di governance. Due forme distinte di trasposizione nazionale delle direttive europee sull'ambiente, che è possibile definire "approccio graduale" (es. UK) e "approccio globale" (es. IT), sono inoltre evidenti. Riguardo agli effetti della legislazione ambientale europea, in alcuni paesi è percepito soprattutto l'impatto restrittivo in termini di limitazione allo sviluppo (es. MT e RO); in altri si considera l'impatto più generale nel modo di operare del sistema di governo del territorio (es. DE). Nel complesso, l'introduzione delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) e l'individuazione dei siti "Natura 2000" risultano avere comportato le trasformazioni strutturali più rilevanti, quali soprattutto la creazione di nuove autorità pubbliche, la definizione di nuovi confini amministrativi e la redistribuzione delle competenze nel governo del territorio.

L'influenza della legislazione in materia di *energia* sui sistemi di governo del territorio appare in crescita anche oltre i 17 paesi che la considerano rilevante. Ciò accade, in particolare, nei paesi est-europei e mediterranei (a eccezione di HR, LT e PT), mentre nei paesi nord-occidentali l'impatto è considerato meno rilevante, pur con altre eccezioni (FR, IE, SE). Tale influenza si concreta soprattutto nell'introduzione (o revisione) di piani e strategie nazionali in materia di energia, che è segnalata in ben 22 Stati. Nel complesso, ciò contribuisce a modificare tanto il discorso sul governo del territorio con l'introduzione di nuovi obiettivi politici (es. nuovi collegamenti internazionali di energia e gas) quanto le pratiche locali di pianificazione spaziale (es. per localizzare nuovi impianti di energia eolica). In Francia (e altrove, anche se in modi meno espliciti) si rileva che l'effetto combinato delle normative ambientali ed energetiche europee tende a ristrutturare letteralmente il quadro delle priorità di governo del territorio. Oltre all'agenda politica, anche la legislazione energetica tende a modificare in molti casi gli assetti delle strutture di governance, con la riassegnazione delle competenze da un livello territoriale a un altro o con il riconoscimento di nuovi istituti, quali il "Patto dei sindaci per il clima e l'energia".

La gran parte dei 9 paesi in cui è rilevata un'influenza significativa della legislazione sulla *concorrenza* è caratterizzata da un'economia sviluppata (ES, FR, IE, IT, SE, UK), ma l'influenza risulta in aumento nei paesi dell'Europa centrale e orientale. In generale, l'impatto di questa legislazione rispetto al governo del territorio riguarda principalmente il livello locale, con particolare riferimento alla direttiva sugli appalti pubblici (2004/18/CE). Il recepimento di principi riguardanti la non discriminazione, la parità di trattamento, la trasparenza, la proporzionalità e il reciproco riconoscimento ha avuto impatto in special modo nei paesi orientali e mediterranei, con effetti sull'acquisizione pubblica di servizi e prodotti privati per l'edificazione (IT), sui concorsi di pianificazione e progettazione (FI, SI) e sull'allungamento del processo di attuazione (BE).

Nei 4 paesi in cui la legislazione sugli *affari marittimi* è segnalata come rilevante (DE, DK, FI, UK), con particolare riferimento alla recente direttiva che istituisce un "quadro per la pianificazione dello spazio marittimo" (2014/89/UE), l'influenza sul governo del territorio è ritenuta in crescita e dovuta all'introduzione dei piani spaziali di protezione marittima e di nuovi compiti di coordinamento transfrontaliero. Colpisce notare che tali aspetti non sono in alcun modo rilevati nei paesi che affacciano sul mare Mediterraneo.

3.2| Influenza strumentale: come le politiche europee trasformano i sistemi di governo del territorio

L'indagine conferma inoltre l'ipotesi che, legislazione a parte, l'UE tende a trasformare i sistemi di governo del territorio attraverso il finanziamento di politiche e la creazione di particolari strumenti d'intervento (Cotella & Janin Rivolin, 2015: 131-132). La più rilevante è la *politica di coesione*, considerata capace di influenzare il governo del territorio in 20 paesi su 32. La politica di *sviluppo rurale*, la *politica urbana*, la *cooperazione territoriale* europea e la *politica dei trasporti* seguono comunque da vicino (non senza sovrapposizioni con la prima), risultando rilevanti da 18 a 16 paesi.

Oltre ai 20 paesi in cui la *politica di coesione* è significativa, 15 ne rilevano comunque un impatto crescente. Tale influenza appare correlata, in modo che non sorprende, all'ammontare del finanziamento distribuito tra gli Stati, dunque con effetti meno evidenti nei paesi dell'Europa nord-occidentale (a parte la Germania,

che ha tuttavia dovuto affrontare l'integrazione del suo territorio orientale). L'impatto sui paesi orientali e mediterranei, tradizionalmente i maggiori beneficiari della politica di coesione, risulta tuttavia determinato anche dal grado meno elevato di predisposizione istituzionale rispetto al quadro regolamentare europeo. Il livello regionale è generalmente considerato il più colpito dal cambiamento, cui si aggiunge il livello locale nei paesi orientali e mediterranei. Il cambiamento nei sistemi di governo del territorio riguarda principalmente la creazione o il potenziamento di organi regionali deputati alla gestione dei fondi strutturali europei (in special modo negli Stati privi di un livello amministrativo regionale, es. BG, HR, HU, IE, PT) che, contestualmente alle nuove piattaforme di coordinamento e partenariato (comitati di sorveglianza, forum partenariali), hanno iniziato a elaborare documenti di pianificazione strategica e di sviluppo spaziale ai livelli nazionale, regionale e locale. In molti casi, tali organi o documenti hanno contribuito a veicolare nuovi concetti e principi nelle attività di pianificazione, come coesione territoriale, partenariato, integrazione e approccio intersettoriale. Se in alcuni paesi la pianificazione spaziale resta una pratica ben separata dalla politica di coesione sotto il profilo istituzionale (es. CZ, ES, IT, PL, SK), in altri emergono tentativi d'integrazione specialmente nell'ambito della pianificazione regionale.

La politica di *sviluppo rurale* è considerata influente sul governo del territorio in 18 paesi e con effetti generalmente in aumento. Tale influenza è più evidente nei paesi mediterranei e orientali (ad eccezione di EE, LT e RO), mentre gli stati nord-occidentali e nordici denunciano poca o nessuna influenza (tranne BE e DE). Ciò non sembra dipendere dunque tanto dalla dimensione o vocazione agricola dei paesi, quanto piuttosto dal maggiore impatto del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) rispetto al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Il livello locale sembra essere più interessato al cambiamento rispetto al livello regionale, pur con eccezioni (es. IT). Una connessione diretta di questa politica con la pianificazione spaziale resta generalmente debole, anche se in Romania, ad esempio, si osserva un'esplicita armonizzazione della strategia spaziale nazionale con la politica agricola comune (PAC). Da un lato, si rilevano importanti effetti spaziali, come la diminuzione dei terreni inutilizzati (LT), la protezione delle aree agricole (LV) e del paesaggio (PL) o l'ingresso della questione rurale nella pianificazione spaziale (IT). Dall'altro, il cambiamento è legato alla creazione di nuovi organi e strumenti di governo e alla redistribuzione delle competenze, con principale riferimento all'istituzione dei gruppi di azioni locali (GAL) attraverso l'iniziativa comunitaria (ora obiettivo) LEADER.

La *politica urbana* europea è considerata rilevante in 17 paesi, per lo più mediterranei e orientali (tranne EE e LT), anche se solo 3 ne rilevano un'influenza elevata (DK, HU, IT). Tale influenza risulta in aumento o costante quasi ovunque, con significative eccezioni (IT). Comprensibilmente, i paesi mediterranei (Stati membri più consolidati) sottolineano l'impatto dei progetti pilota urbani e delle iniziative comunitarie URBAN e URBAN II fin dagli anni '90 e la perdita di impulso registrata dopo la loro dismissione. I paesi dell'Est Europa ne rilevano piuttosto l'impatto a seguito dell'introduzione dei nuovi strumenti di finanziamento contestualmente al loro ingresso nell'UE, come ad esempio JESSICA nel 2007. Il cambiamento più significativo nella pianificazione spaziale riguarda la creazione di specifici programmi nazionali mutuati dall'esperienza europea (EL, IT, PT) e nella modernizzazione dei piani di sviluppo urbano occorsa anche in alcuni nuovi Stati membri (es. BG). I nuovi temi strategici introdotti nelle agende nazionali e locali risultano essere l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile e lo sviluppo urbano sostenibile in termini più generali (CZ, EE, IE, IT, LV, RO). Nel complesso, si osserva che la politica urbana europea ha contribuito a promuovere un interesse rinnovato per le politiche e i progetti urbani, introducendo un approccio di programmazione allo sviluppo urbano, accrescendo il numero e la gamma degli attori coinvolti, e migliorando la governance urbana attraverso i principi di cofinanziamento e integrazione delle risorse.

La *cooperazione territoriale* europea risulta influente sul governo del territorio in 16 paesi, con influenza generalmente stabile o in crescita, anche se solo 3 ne rilevano un impatto elevato (FR, IT, LV). Non senza sorpresa, per alcuni paesi situati nel cuore dell'Europa o tradizionalmente molto attivi nella cooperazione territoriale, l'influenza è considerata generalmente bassa o non pertinente per la pianificazione spaziale (es. LU, NL e paesi nordici), mentre risulta rilevante per alcuni paesi extra-UE (es. CH). L'impatto più ricorrente è stato di "ridurre la distanza" tra le comunità confinanti lungo le frontiere interne ed esterne dell'UE, con la creazione di nuovi partenariati transnazionali e inter-istituzionali (cooperazione orizzontale e verticale). La cooperazione territoriale ha innescato processi di apprendimento istituzionale e rafforzato la consapevolezza strategica regionale nel contesto europeo, ma non ha generalmente condotto alla creazione di specifici strumenti di pianificazione transfrontaliera o transnazionale. Emergono piuttosto nuove forme di partenariato inter-istituzionale a livello nazionale (IT), la creazione di nuove aree

funzionali (PL), e vari tipi d'impatto sulla politica regionale (CH, HU) o su alcune politiche settoriali quali il trasporto transfrontaliero (SI) e la cooperazione ambientale (BG).

Anche la *politica dei trasporti* europea risulta influente in 16 paesi, e d'influenza generalmente stabile a partire dal 2000, ma solo 4 – tutti entrati nell'UE in anni recenti – ne rilevano un impatto elevato sul governo del territorio (BG, CZ, EE, MT). Tale influenza è quasi ovunque riferita al livello nazionale e dovuta alla programmazione della rete trans-europea dei trasporti (TEN-T) che, malgrado l'esistenza di precise direttive in materia, esercita un effetto persuasivo in termini di opportunità economica più che di obbligo legale. La notevole influenza nell'Europa orientale è inoltre spiegata dalle relazioni che si sono istituite tra la rete TEN-T e la politica di coesione. Il cambiamento riguarda soprattutto il rafforzamento delle connessioni tra pianificazione strategica e trasporto – per esempio, attraverso l'adeguamento del piano infrastrutturale nazionale (IT) o la revisione della legislazione sui trasporti (FI) – ma gli strumenti ordinari di pianificazione spaziale risultano influenzati solo marginalmente. Rari sono i casi in cui la politica europea dei trasporti ha condotto alla creazione di nuovi strumenti di pianificazione (EE), o all'attribuzione della mobilità urbana agli strumenti di pianificazione locale (RO).

4 | Conclusioni

Come inizialmente richiamato, la ricerca ESPON COMPASS è ancora in corso e i risultati qui riassunti sono dichiaratamente indiziari. L'indagine svolta – la prima del suo genere estesa all'intero continente europeo – può tuttavia già confermare che l'UE, pur priva di poteri formali di governo del territorio, agisce sui sistemi nazionali senza eccezioni e in molteplici modi.

Come si è visto, l'influenza normativa dell'UE in alcuni settori di sua competenza (anzitutto ambiente, energia, concorrenza e affari marittimi) – qui definita *strutturale* – appare più uniforme in ragione del recepimento obbligatorio della legislazione, e le differenze d'impatto sui sistemi di governo del territorio dipendono soprattutto dalla distanza tra l'assetto istituzionale preesistente e le nuove norme introdotte. D'altra parte, l'influenza dell'UE attraverso il finanziamento di politiche e strumenti d'intervento (politiche di coesione, di sviluppo rurale, urbana, di cooperazione territoriale e dei trasporti) – qui definita *strumentale* – risulta essere più variegata, anche in virtù della distribuzione della spesa pubblica tra gli Stati europei.

Nel complesso, accade così che l'influenza europea sul governo del territorio appaia più consistente nei paesi del Sud e dell'Est Europa, e meno rilevante nei paesi nord-occidentali e nordici, pur con la significativa eccezione del Regno Unito. È interessante osservare infine che, malgrado le note difficoltà politiche emerse a seguito della crisi finanziaria del 2008, la capacità dell'UE di influenzare il governo del territorio è generalmente considerata tuttora in crescita fin dagli anni '90.

In ogni caso, come premesso, per comprendere appieno portata e caratteri effettivi di una “europeizzazione” del governo del territorio – finora soltanto ipotizzata nella letteratura scientifica – occorrerà valutare anche l'influenza “discorsiva” dell'UE, nonché i modi in cui il discorso europeo prende forma a partire dalle posizioni ufficiali degli Stati o apprendendo dalle pratiche esperite localmente, attraverso cui gli Stati possono anche influenzarsi in modo reciproco. A tali aspetti è dedicata la seconda fase del progetto ESPON COMPASS, che è al momento in pieno svolgimento.

Riferimenti bibliografici

- Attina F., Natalicchi G. (2010), *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Borzel T., Risse T. (2000), “When Europe Hits Home. Europeanization and Domestic Change”, in *European Integration Online Papers*, no. 15, vol. 4, pp. 1-13.
- Böhme K., Waterhout B. (2008), “The Europeanization of Planning”, in Faludi A. (a cura di), *European Spatial Research and Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge MA, pp. 225-248.
- Cotella G., Janin Rivolin U. (2015), “Europeizzazione del governo del territorio: un modello analitico”, in *Territorio*, n. 73, pp. 127-134.
- ESPON (2016), *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Inception Report*, ESPON, Luxembourg.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (a cura di, 2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, De Agostini Scuola, Novara.
- Holzinger K., Knill C. (2005), “Causes and conditions of cross-national policy convergence”, in *Journal of European Public Policy*, no. 5, vol. 12, pp. 775-796.

- Janin Rivolin U. (2016), *Governo del territorio e pianificazione spaziale in Europa*, De Agostini Scuola, Novara.
- Knill C., Lehmkuhl D. (1999), "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", in *European Integration Online Papers*, no. 3, vol. 7, pp. 1-11.
- Lenschow A. (2006), "Europeanization of public policy", in Richardson J. (a cura di), *European Union – Power and policy making*, Routledge, Abingdon, pp. 55-71.
- Olsen J.P. (2002), "The many faces of Europeanization", in *Journal of Common Market Studies*, no. 5, vol. 40, pp. 921-952.
- Radaelli C.M. (2004), "Europeanization: solution or problem?", in *European Integration Online Papers*, no. 16, vol. 8, pp. 1-16.
- Wishlade F., Yuill D., Mendez C. (2003), *Regional Policy in the EU: A Passing Phase of Europeanisation or a Complex Case of Policy Transfer?*, Regional and Industrial Policy Research Paper, no. 50, University of Strathclyde, Glasgow.

Sitografia

ESPON – European Spatial Planning Observation Network;

<https://www.espon.eu/main/>.

ESPON COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe,

https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/07.GovernanceandSpatialPlanning.html.